

## Az európai politikai pártok jogállásáról\*

A politikai pártok kiemelt szerepe nem túl régi a demokratikus politikai rendszerekben, kifejezett alkotmányos elismerésük pedig még rövidebb időre tekint vissza. A pártok állami finanszírozása a XX. század közepétől kezd egyre több nyugati demokratikus országban elfogadottá válni; és noha az európai szinten létező politikai pártok és szövetségeik működése már az integráció első éveiben<sup>[1]</sup> nyilvánvalóvá vált, ezek finanszírozása még újabb jelenség. Az Európai Parlament és a Tanács csak 2003 végén fogadta el a *2004/2003/EK rendeletet az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól*, amelyre alapozva több további dokumentum, jogforrás és intézmény is létrejött. A szabályozás reformja már jó néhány éve napirenden szerepelt, amikor az új rendelet 2014-ben megszületett.

Jelen írás ezen új rendelet elemző bemutatására vállalkozik, annak is néhány különösen érdekes elemére összpontosítva: az európai politikai párt definíciójára és finanszírozásának indokolására, ezek alkotmányos kérdéseire. Strukturált áttekintésünk egyik módszertani megoldása, hogy az új uniós pártfinanszírozási szabályozás intézményeit az Európa Tanács egyébként bővebb terjedelmű és kidolgozottabbnak mondható elveihez és standardjaihoz<sup>[2]</sup> mérjük. Ez utóbbiakat ugyan a pártok tagállami szintű szabályozásra alkalmazzák; ám meglátásom szerint a pártok és pártfinanszírozás a mind nemzetállami, mind európai szinten elsődleges értéknek deklarált demokrácia alkotórészeit képezik, így ezen a területen az európai standardok elvi megállapításait az uniós szabályozás tekintetében is felidézhetjük.

\* A tanulmány „A közpénzügyek alkotmányos értékei - demokrácia, piacgazdaság, hatékonyság és hatalommegosztás” című, a PADA által támogatott kutatási projekt keretében készült.

[1] Hix, 2005, 186–187.; Jansen, 2001 [European Essay No.14.]

[2] Az európai alkotmányos standardok alapos összefoglalásához használható: *Guidelines on Political Party Regulation* by OSCE/ODIHR and Venice Commission. Venice 2010. [A továbbiakban: CDL-AD(2010)024.]

## I. A JOGSZABÁLYI HÁTTÉR ÉS ELMÉLETI KERETEK

### 1. A szabályozás indokai

Az európai integráció fejlődési folyamatában felmerülő, a demokratikus legitimációval kapcsolatos aggodalmakra és kritikákra logikusnak tűnő válaszok a népképviselőt elemeinek megvalósítását szorgalmazták az Európai Közösségek intézményrendszerén belül. Az Európai Parlament képviselőinek közvetlen választása, valamint az ezzel együtt járó tagállami választási kampányok megerősítették az azonos politikai családhoz tartozó tagállami pártok<sup>[3]</sup> együttműködésével kapcsolatos korábbi gyakorlati tapasztalatokat. A lényegi előfeltevés az volt, hogy amennyiben az „európai közvélemény” és az európai ügyekkel kapcsolatos érdeklődés és tájékozottság fejlődik, hasonlóképpen fejlődni fog az európai integráció is.<sup>[4]</sup> Az EK alapító szerződés (TEC) 191. cikke a következőképpen foglalt állást a politikai pártoknak ezen folyamatban és a demokratikus eljárásokban betöltött szerepéről: „Az európai szintű politikai pártok fontos szerepet játszanak mint az Unión belüli integráció tényezői. Hozzájárulnak az európai tudatosság formálódásához és az uniós polgárok politikai akaratának kinyilvánításához.” Egy európai politikai rendszer létrehozása nem volt elképzelhető azon pártok érdemi közreműködése nélkül, amelyek bizonyos értelemben már az Unió szintjén is léteztek.

Az Európai Szén és Acélközösség közgyűlésének tagjai alakították az első nemzetközi pártcsoportokat, már 1953-ben, nevezetesen a kereszténydemokrata, a szocialista és a liberális csoportot. Hamarosan ezek a csoportok váltak az Európai Parlament fő szervezeti entitásáivá, amelyek pénzbeli támogatást is kaptak. A csoportok független titkárságokat szerveztek, irodákat kaptak az EP strasbourgi majd brüsszeli épületben is. A parlamenti vitákat is a hivatalos pártálláspontok szerint, s nem képviselői nyilatkozatok alapján kezdték szervezni. Mire bevezették 1979-ben a közvetlen választást, a politikai csoportok már a parlamenti munka minden terepét uralták; kezdve onnan, hogy kit választanak meg az EP elnökévé, a bizottsági helyek elosztásán át a plenáris ülések napirendjének meghatározásáig.<sup>[5]</sup>

Sokan gondolták, hogy az európai integráció demokratikus deficitjének<sup>[6]</sup> problémájára a megoldás az Európai Parlament hatásköreinek bővítése, együtt a tagjainak közvetlen választásával. Az „európai közvélemény” és az „európai démosz” kialakulása pedig ennek társadalmi alapját teremtené meg. Mindkét dimenziót tekintve, a politikai pártok szükségszerűen kulcsszerepet töltenek be – úgy a tagállami,

[3] Az „államközi” pártokat („*Inter-state political parties*”) elismeri az Európa Tanács és a Velencei Bizottság is: „[a pártok együttműködése] hozzájárul a stabil demokratikus pártrendszerek létrejöttéhez... [ezért] a politikai pártok számára biztosítani kell a szabad kommunikációt a velük hasonló elveket valló más pártokkal, tagállami és nemzetközi szinten egyaránt.” CDL-AD(2010)024, [82]-[83].

[4] Jansen 2001, 11–15., 26–28.

[5] Hix - Noury - Roland, 2007, 22–23

[6] Hix, 2005, 177–180.

mint az Unió szinten. Jelen dolgozatban nincs hely és szükség a demokratikus politikai rendszerek létrejöttének előfeltételeit s költségeit taglalni. A pártpolitikai küzdelmek (*politics*) és az Unió közpolitikák (*policy making*) egyaránt az „európai” politikai rendszer elemei, jóllehet ez EU nem tekinthető „államnak”.<sup>[7]</sup> Mivel az európai pártok fogalmát egy pártfinanszírozásról szóló rendelet nyomán tekintjük át, megjegyezhető, mivel a pénztökének a demokratikus politikai folyamatokra gyakorolt hatása, az általa okozott károk<sup>[8]</sup> és közpolitikai behatások<sup>[9]</sup> közismertek, ezek megelőzése nemcsak tagállami, hanem uniós szinten is feladat.

Az uniós jog számára akkor válik szükségessé a politikai pártok jogszabályi meghatározása, mihelyest azokat uniós forrásból származó pénzügyi támogatásban kívánják részesíteni. Ez a szabályozási feladat akkor valósítható meg, ha a pártokat nem csupán, mint politikai és jogi entitásokat fogjuk fel, hanem figyelembe vesszük azok – kedvező, tehát támogatásra érdemes – funkcióit is. A jogszabályi kereteket az Unió alapító szerződesei jelölik ki, amelyek már utalásokat tesznek az európai szinten működő pártokra és felhatalmazást adnak a jogalkotásra: előbb a TEC 191. cikke, majd az Európai Unióról szóló szerződés (TEU) 10. cikk (4) bekezdése („Az európai szintű politikai pártok hozzájárulnak az európai politikai tudatosság kialakításához és az uniós polgárok akaratának kinyilvánításához.”); illetve az EU működéséről szóló szerződés (TFEU) 224. cikke („Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben meghatározza az Európai Unióról szóló szerződés 10. cikkének (4) bekezdésében említett európai szintű politikai pártokra irányadó szabályokat, így különösen a finanszírozásukra vonatkozó előírásokat.”). Az EU Alapjogi Charta 12. cikk (a gyülekezés és az egyesülés szabadsága) 2. pontja hasonlóképpen megismétli: „Az uniós szintű politikai pártok hozzájárulnak az uniós polgárok politikai akaratának kinyilvánításához”; és ezzel megerősíti, hogy a politikai pártok a polgárok szabadságjogaiból és a civil társadalomból származnak.

A vizsgálódásunk egyik tárgyát képező 2004/2003/EK rendelet még nem tartotta szükségesnek megindokolni, miért rejlik integrációs érték (érdek) az európai szintű pártok pénzügyi támogatásában, illetve hogy miért előnyös bizonyos finanszírozási alapelvek előírása (pl. átláthatóság, a tagállami és az uniós finanszírozás különválasztása stb.). Ezeket a rendelet preambuluma közérdekként tételezi. A pártfinanszírozás 2014-ben elfogadott új rendeletének preambuluma (3–6. és 33. pontokban) már kifejezetten kitér ezek magyarázatára, leszögezvén:

- Az európai polgárok számára lehetővé kell tenni, hogy az *Unió demokratikus közéletében való teljes körű részvétel érdekében* élhessenek e [a Charta 11–12. cikkében foglalt] jogokkal.

[7] Hix, 2008, 580–581.

[8] Rowbottom, 2010.

[9] OECD (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>

- A valóban nemzeteken átívelő európai politikai pártok és a hozzájuk kapcsolódó európai politikai alapítványok a *nemzeti és az európai szintű politika közötti szakadék áthidalásával fontos szerepet játszhatnak a polgárok véleményének európai szintű megjelenítésében*. Ösztönözni és támogatni kell [az európai politikai pártok és alapítványaik] azon erőfeszítéseit, hogy *erős kapcsolatot képezzenek az európai civil társadalom és az uniós intézmények, mindenekelőtt az Európai Parlament között*.
- [A korábbi szabályozás] alkalmazása során szerzett tapasztalatok rámutatnak arra, hogy tovább kell fejleszteni [a] jogi és pénzügyi szabályozást annak érdekében, hogy e pártok és *alapítványok az Unió többszintű politikai rendszerének láthatóbb és hatékonyabb szereplőivé válhassanak*.
- Az átláthatóság érdekében, illetve az európai politikai pártok és európai politikai alapítványok ellenőrzését és demokratikus elszámoltathatóságát megerősítendő, az alapvetően közérdekűnek tekintendő információkat [...] közzé kell tenni. Az ezen információk nyilvános elérhetőségét biztosító szabályozási keret létrehozása *a politikai erők közötti esélyegyenlőség és tisztességes versengés elősegítésének, valamint a nyílt, átlátható és demokratikus jogalkotási és választási folyamatok fenntartásának leghatékonyabb módja, amely erősíti a polgárok és a választók európai képviseleti demokrácia iránti bizalmát, és – tágabb összefüggésben – segít megelőzni a korrupciót és a hatalommal való visszaélést*. [Kiemelések tölem, S.P.]

Az európai szintű pártok fogalma a tagállami szintű politikai pártok klasszikus fogalmában gyökerezik, egyrészt a polgárok egyesülési jogára, másrészt a pártok demokratikus rendszerekben betöltött funkcióira (politikai akaratképzésben és a közvélemény formálódásában való közreműködés) utalva. A történelmi tapasztalat szerint a fentebb említett politikai csoportosulások sok tekintetben politikai pártokként jelentek meg az EU szintjén, ám az továbbra is tisztázandó kérdés, hogy a demokrácia fejlesztése az EU-ban valóban megkívánja-e az európai pártok finanszírozását, s nem elegendő-e a tagállami pártok támogatása ennek érdekében.

Felteszem, hogy a szabályozásban rejlő üzenet az, hogy ha a probléma (a demokratikus deficit) az uniós szinten jelent meg, akkor azt az EU szintjén is kell megoldani. (A kevésbé optimista előfeltevés úgy szól, hogy a gyakorlatban pártként működő szervezetek és azok tagjai ily módon szerették volna létüket és egzisztenciájukat jogilag bebiztosítani a jövőre nézve.) Azt nem tekinthetjük bizonyítottnak, hogy a pártok tagállami szinten hatékonyan működő funkciói az EU szintjén is hatékonyan működhetnek.<sup>[10]</sup> A preambulum idézett kifejezései között némelyek

[10] Nem is szólva a káros funkciókról és azon kritikákról, amelyek szerint „a pártok inkább ne is legyenek erősek, mivel aláássák a választók azon képességét, hogy képviselőiket egyénileg számon kérjék”. A pártok törvényhozási (*legislative politics*) és választási (*electoral politics*) politikai funkcióit és azok európai parlamenti vonatkozásait is áttekinti: Hix – Noury – Roland, 2007, 33–53; valamint Ladrech, 2006, 492–498.

már közismerten létező jelenségekre (nemzeti és az európai szintű politika közötti szakadék, az Unió több szintű politikai rendszere), míg mások inkább csupán várakozásokra utalnak (az európai civil társadalom, európai képviseleti demokrácia). Beteljesülhetnek-e ezek a várakozások az európai pártok finanszírozásával? Vagy inkább a pesszimista tapasztalatokra utaljunk:

„...az Európai Parlament választásai nem hoztak létre koherens nemzetek feletti pártokat, amelyek képesek lettek volna a választók mobilizálására egyes európai szintű közpolitikai álláspontok támogatása érdekében. Ehelyett, Európa-szerte jellemzővé vált, hogy ezek a választások alig voltak többek egyfajta »másodosztályú« tagállami versengésnél, inkább szóltak tagállami semmint európai ügyekről, s az előadásban inkább a nemzeti s nem az európai kiterjedésű pártok szerepeltek.»<sup>[11]</sup>

A szabályozások szóban forgó szintjeit és a politikai rendszerek mindennapi gyakorlatát bizonyos mértékben összekapcsolódónak és analóg tekintem. Amennyiben a nemzeti politikai rendszerek pártfunkcióinak analóg alkalmazásából megfogalmazható várakozásokat érvényesnek és valósnak fogadjuk el, az uniós szintű szabályozásra is érvényessé válnak mindazon alkotmányos fenntartások és elemzési szempontok, amelyeket a nemzeti szintű szabályokkal kapcsolatban megfogalmazhatunk.

## 2. A szabályozás

Noha már a Maastrichti-szerződés 1992 bevezette a fent említett 138a. majd 191. cikket az alapító szerződésbe (TEC); az EP és a Tanács *az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól* szóló 2004/2003/EK rendeletet<sup>[12]</sup> csak egy évtizeddel később, 2003 végén fogadta el.<sup>[13]</sup> Mivel ez a rendelet nem tért ki az eljárási szabályokra, azokat az EP Elnöksége adta ki 2004-ben (s módosította később néhányszor).<sup>[14]</sup> A 2003-as Rendelet alkalmazásából nyert tapasztalatok alapján az EP és a Tanács 2014-ben alkotta meg az európai politikai pártok és *az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról* szóló 1141/2014/EU, EURATOM rendeletet<sup>[15]</sup> [a továbbiakban a két

[11] Hix - Noury - Roland, 2007, 51. Lásd még Hix, 2005, 192-196.

[12] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003R2004&from=HU>, érdeemben módosította 2007-ben 1524/2007/EK rendelet. (2016-11-30)

[13] <http://www.europarl.europa.eu/contracts-and-grants/en/20150201PVL00101/Political-parties-and-foundations> (2016-11-30)

[14] Az Európai Parlament Elnökségének határozata az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól szóló, 2004/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó eljárásokról, 2014/C 63/01, lásd [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0304\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0304(01)&from=EN) (2016-11-30)

[15] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R1141&from=HU>

Rendeletre az évszám feltüntetésével hivatkozom]. Ez a rendelet immár érdemi előrelépésnek minősíthető a területen.<sup>[16]</sup> A szabályozás 2017. január elsején lépett hatályba azzal, hogy a benne szabályozott Hatóságot 2016. szeptember 1-ig kell létrehozni.<sup>[17]</sup> Ezeket a szabályokat együtt kell olvasni egyéb pénzügyi és költségvetési tárgyú rendelkezésekkel.<sup>[18]</sup> Az európai pártok között szétosztása kerülő pénzügyi összeget az Európai Parlament költségvetésében határozzák meg.<sup>[19]</sup>

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy az uniós jog különféle szinteken szabályozza az európai politikai pártokat és alapítványait, azok támogatását és az erre irányuló eljárásokat. A 2014-es Rendelettel a szabályozás minősége több tekintetben és jogállami értelemben javult a korábbiakhoz képest. Ezeket a rendelkezéseket tekintjük át az alábbiakban, figyelmünket az európai politikai pártok meghatározásának alkotmányos kérdéseire fordítva, s nem térünk ki egyéb részletes támogatási (pénzügyi és eljárási) szabályokra.

## II. AZ EURÓPAI POLITIKAI PÁRT FOGALMA

### 1. A névadásról

A 2003-as rendelet az európai szintű pártokra egy lépcsőzetes fogalmat vezetett be. A 2. cikk értelmében a „rendelet alkalmazásában” a politikai párt polgárok egyesülése, amely politikai célokat követ, és amely legalább egy tagállam jogrendje által elismert, vagy azzal összhangban létesült. Az európai szintű politikai párt olyan politikai párt vagy politikai pártok szövetsége, amely a 3. cikkben leírt további feltételeknek megfelel. A 2014-es új Rendelet megtartja a politikai párt meghatározását, de az „európai szintű politikai párt” elnevezést felváltja az „európai politikai párt” (2. cikk); valamint hasonló kritériumrendszert tart fenn a finanszírozásban való részvétel érdekében.

[16] Transparency International, 'EU Position Paper European Commission reform proposal: Statute and Financing of European Political Parties', 2012 [a továbbiakban: TI-EU position], <http://trans2.demo.mujo.be/wp-content/uploads/2012/11/TI-EU-Position-Paper-Europarty-Financing.pdf>. Az EP alkotmányjogi bizottságának álláspontja szintén a 2012-es verzióhoz elérhető: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0140+0+DOC+XML+V0/EN>. (2016-11-30)

[17] Authority for European political parties and European political foundations, vezetőjének Michel Adamot nevezték ki, lásd <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32016D1432&from=HU> (2016-11-30)

[18] Egyebek között az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012 (EU, Euratom) Rendelet, különösen 125. cikk (6) bek. és 140. cikk, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:298:0001:0096:EN:PDF> (2016-11-30)

[19] Ennek összege 31,4 millió euró 2016-ra, ld a 402. költségvetési soron: <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/General/2016/en/SEC01.pdf> (2016-11-30)

Az új terminus egy egyszerűsítés eredménye, s talán a polgárok tetszését válthatja ki. Mindenesetre néhány észrevételt továbbra is fenntarthatunk, mint ahogyan azt Szabó Zoltán már 2009-ben megjegyezte: az „európai” jelző túl tág, annál pontosabbat is lehetne választani; ő az „Európai Unió pártjai” elnevezést javasolta.<sup>[20]</sup> Bár meglátásom szerint a terminológia messze kevesebb jelentőséggel bír, mint a mögöttes szabályozás, megjegyezhető, hogy amennyiben ezeket az európai politikai pártokat polgárok vagy szövetséző pártok hozzák létre, akkor az „Európai Unió” kifejezés fogalomba építése félrevezető lehet, hiszen ezek a pártok nem az EU szervei s nem is az EU által létrehozott entitások. Azt persze el kell ismerni, hogy a finanszírozás feltételei az Európai Unióval vannak összefüggésben, és egyes EU szervek egyszerű elnevezése sem zavaró (Európai Parlament stb.). Különbéle egyéb dokumentumokban további elnevezésekkel is találkozunk, ám olyan informális becenevek, mint az „europártok” („*Europarties*”) sikere nem megjósolható.<sup>[21]</sup>

Mivel ezek a fogalmak azon szervezetek megjelölésére használatosak, amelyek EU támogatásban részesülhetnek, utalnunk kell itt további ilyen szervezetekre. A 2003-as és 2014-es rendeletekből kiindulóan azonosíthatjuk azon entitásokat, amelyek – mind valamilyen módon a politikai pártokhoz kötődően – uniós támogatást kaphatnak. Konkrétan, ezek az európai politikai pártok alapítványai, valamint ezen pártok EP képviselőcsoportjai; mindazonáltal finanszírozásuk elkülönül a pártok finanszírozásától.

A *politikai alapítványok* a 2003. évi rendeletben a 2007-es módosítással jelentek meg, a 2014-es szabályozás pedig lényegében megtartja és megerősíti a rájuk vonatkozó szabályozást. A Hatóság általi regisztrációjuk feltételrendszere egészen hasonlít a pártokkal szemben előírtakhoz.

„2. cikk 4. „európai politikai alapítvány”: valamely európai politikai párthoz formálisan kapcsolódó, a Hatóság által az e rendeletben meghatározott feltételeknek és eljárásoknak megfelelően bejegyzett szervezet, amely tevékenysége révén – az Unió céljai és alapvető értékei tiszteletben tartásával – az európai politikai párt céljait azáltal támogatja és egészíti ki, hogy az alábbi feladatok közül egyet vagy többet ellát: a) megfigyeli és elemzi a közérdekű európai politikai kérdésekről és az európai integráció folyamatáról szóló vitát, valamint hozzájárul ahhoz; b) közérdekű európai politikai kérdésekhez kapcsolódó tevékenységeket, például szemináriumokat, képzéseket, konferenciákat és tanulmányokat szervez és támogat az érdekelt felek, köztük ifjúsági szervezetek és a civil társadalom más képviselőinek részvételével; c) a demokrácia előmozdítása érdekében együttműködést alakít ki, többek között harmadik országokban is; d) keretet biztosít a nemzeti

[20] Hiszen a hozzá kapcsolódó kritériumok mindegyik ez Unióhoz köthető, lásd Szabó Z., 2010, 140.

[21] Az *Acta Politica* különszámának szerkesztői közismertnek találták ezt a nevet, lásd: Timușă - Lightfoot, 2014, 1-4. Az EU hivatalos portálján való egyszerű keresés (<http://europa.eu/geninfo/query/index.do>) gyakorlatilag nem adott eredményt az 'Europarty' vagy 'Europarties' kifejezésekre, csekély kivétellel: [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/eu\\_parties\\_status.html?locale=en](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/eu_parties_status.html?locale=en) (2016-11-30)

politikai alapítványok, a tudományos élet képviselői és egyéb érdekelt felek európai szintű együttműködéséhez;”

Az *Európai Parlament politikai (képviselő)csoportjai* pártalapon jönnek létre; és mint fentebb bemutattuk, az európai politikai pártok előzményei között kell számon tartanunk őket. Az Unió által finanszírozott európai politikai pártok között többnyire EP frakcióval rendelkezőket találunk, bár nem kizárólagosan. Az EP frakciók parlamenti költségvetésből kapott támogatásával kapcsolatban felvethető, hogy az európai politikai pártok és az EP képviselőcsoportok tevékenysége sok esetben közelít egymáshoz. Mivel a politikai pártokat az EP frakciók nem támogathatják közvetlenül (a 2003-as rendelet 6. cikk 2(b), 2014-es rendelet 20. cikk 5(b) pontjai), ezeket a tevékenységi köröket világosan el kell határolni – ezzel is segítve a politikai pártokhoz kapcsolódó különféle szervezetek finanszírozásának átláthatóságát.<sup>[22]</sup>

Míg a „frakciók és független képviselők folyó adminisztratív, valamint a politikai és információs költségeire” meghatározott költségvetési előirányzatok összege 2016-ban 61 millió eurót tesz ki, a politikai alapítványok támogatásának összes kerete 18,7 millió euró.<sup>[23]</sup> A 61 milliót a pártfinanszírozásra fordított 31,4 millióhoz viszonyítva azt kell megállapítanunk, hogy elsősorban a nevezett politikai szervezetek törvényhozási funkcióit támogatja (preferálja) az Unió. (A pártfinanszírozásra fordított összeg túlnyomó többségét, 85%-ot, az EP képvisellel rendelkező pártok kapják, így a képviseleten kívüli pártok praktikus versenyhátránya is regisztrálható.) Érdeemes megemlíteni azt is, hogy 2016-ban nem merülnek fel európai választási kampányköltségek, így ezek a források az európai politikai pártok szervezetének költségeit<sup>[24]</sup> támogatják.

## 2. A feltételek

Ahhoz, hogy európai politikai párttá váljon, egy politikai szervezetnek teljesíteni kell a szóban forgó rendeletek által előírt feltételrendszert. Amennyiben ennek eleget tesz, az Európai Parlament döntése erősíti meg, hogy részesülhet az EU támogatásból; míg 2017. január elsejétől a Hatóság általi regisztrációra és az abból konstitutív hatállyal fakadó európai jogi személy státusz megszerzése szükséges. Ezen feltételrendszer elemei egyben az európai politikai párt jogi fogalmának elemei is, ezért tekintsük át röviden a rendeletek szabályait.

[22] TI-EU position, B).

[23] Lásd a 400. és 403. költségvetési sorokon, <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/General/2016/en/SEC01.pdf> (2016-11-30)

[24] A 2003-es rendelet 8. cikke értelmében a támogatást a „politikai programban meghatározott célkitűzésekkel közvetlenül kapcsolatos kiadásokra lehet fordítani. Az ilyen kiadásokhoz tartoznak az igazgatási kiadások, valamint a technikai segítségnyújtással, értekezletekkel, kutatással, határokon átnyúló rendezvényekkel, tanulmányokkal, tájékoztatással és kiadványokkal kapcsolatos kiadások.” A kampányfinanszírozás lehetőségét a 2014-es rendelet 21. cikke teszi világossá.



A 2003-as szabályozás 2. cikke értelmében, az uniós támogatás kérelmezésének feltétele, hogy a politikai szervezet:

- politikai pártnak tekinthető (polgárok egyesülése, amely politikai célokat követ, és amely legalább egy tagállam jogrendje által elismert vagy azzal összhangban létesült);
- alkosson pártszövetséget (legalább két politikai párt közötti szervezett együttműködés);
- teljesítse – egyedül vagy szövetségben – a 3. cikk követelményeit, nevezetesen:
  - jogi személyiséggel rendelkezik azon tagállamban, amelyben a székhelye található;
  - képviselteti magát európai parlamenti képviselői révén a tagállamok legalább egynegyedében, illetve a nemzeti vagy a regionális parlamentekben vagy a regionális gyűlésekben, vagy a legutóbbi európai parlamenti választásokon a tagállamok legalább egynegyedében megkapta az adott tagállamokban leadott szavazatok legalább három százalékát;
  - különösen programjában és tevékenysége során tiszteletben tartja azon elveket, amelyek az Európai Unió alapul, azaz a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának, valamint a jogállamiság elvét;
  - részt vett az európai parlamenti választásokon vagy kifejezte erre irányuló szándékát.

2014-ben a következő újítások jelentek meg:

- európai jogi személy státusz létrehozása az európai politikai pártok számára;
- regisztrációs kötelezettség a Hatóságnál;
- az EU értékeinek megjelenítése, és az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkének szövegszerű átvétele;
- a politikai célkitűzések pontosítása, amennyiben „a következő európai parlamenti választásokon való részvétellel irányuló szándék” kifejezése szükséges;
- európai politikai párt nem lehet profit-orientált (3. cikk 1.);
- további elvárásokat fogalmaz meg (a 4. cikkben) a párt „irányítását” illetően, pl. a névválasztás, logó, székhely, politikai program és belső szervezet kialakítása tekintetében.

Ezeknek a rendelkezéseknek az alaposabb megértéséhez és értelmezéséhez szükséges néhány észrevétel kifejtése.

#### a) Határokon átívelő entitás

Az „európai” jelző értelemszerűen azon politikai szervezeteknek „jár”, amelyek egy tagállamon túlterjednek. Ezzel egy időben a definíció a politikai pártokat a tagállamok jogrendszeréhez is köti: az az elismerés vagy létrehozás bázisa és forrása. A nemzeti jogrendszerek és politikai rendszerek elismerése a következőképpen történik: amennyiben a politikai pártot valamely tagállam jogi

előírásainak megfelelően hozták létre, uniós szinten annak jogi háttere nem kérdőjelezhető meg. A tagállamoktól ebben a felállásban azt várhatjuk el, hogy adjanak szabályozást az egyesülési és pártosodási jog gyakorlására, amely biztosítja a demokrácia és a politikai pluralizmus értékei érvényesülnek. Jó néhány érték követése lenne elvárható a pártoktól tagállami és uniós szinten, ezek volnának az Unió alapvető értékei. Azt, hogy a pártok tiszteletben tartják ezeket az általánosan elfogadott értékeket, szintén a tagállami hatóságok/szervek igazolják. Annak EU-szintű következményei lehetnek, ha a tagállami hatóságok nem élnek vagy éppen visszaélnék azon hatáskörükkel, amely az „alkotmányellenes” pártok betiltására vagy korlátozására irányul. Másrészt, a 2014-es szabályozás alapján, a politikai párt székhelye szerinti állam figyelmeztetheti a Hatóságot, hogy az adott párt súlyosan megszegte a vonatkozó nemzeti jogi előírásokat (16. cikk 3.), mivel a de-regisztráció mint szankció a Hatóság feladata.

Míg a politikai szövetséget a 2003-as rendelet szerint politikai pártok alkották, a 2014-es értelmében az már politikai pártok és/vagy polgárok közötti szervezett együttműködés; továbbá az európai politikai párt politikai szövetség – nem pedig politikai pártok szövetsége. Úgy tűnik, ez a szövegezés lehetővé teszi a polgárok számára, hogy európai politikai pártot hozzanak létre nemzeti szinten működő politikai pártok bevonása nélkül. Az ilyen szövetség akkor szembesül igazán kihívással, amikor jelöltek kell állítani az EP választásokra, vagy törvényhozó testületekben (bármely szinten) képviselőre törekszik, jóllehet nem is jogi, hanem politikai jellegű akadályokkal szembesül a parlamenti küszöbök elérésekor (a tagállami szinten függetlenek választási esélyei általában alacsonyak). Mindenesetre, a Hatóságnál a regisztráció és jogi személyiség EU szinten kezdeményezhető, így a polgárok politikai szövetségét nem szükséges valamely tagállamban regisztrálni, és nem igényel tagállami konstitutív elismerést. Mivel azonban az európai politikai pártnak szüksége lesz egy székhelyre valamelyik tagállamban a 3. cikk 1.a. pontja értelmében, ez lehetőséget biztosít a tagállamok számára bizonyos hatásköri közbeavatkozásra; amint ezt látni fogjuk a pártok jogi személyiségét illetően. Ezt követően a polgárok ezen szövetsége versenybe száll a képviselői helyek megszerzéséért uniós és tagállami szinten; ezzel pedig vállalja a *tagállami* jog szerinti, a különféle választásokra előírt jelöltállítási feltételeket. Ezen nemzetek feletti entitás uniós jogi megjelenési formája a 2014-es rendelet által biztosított európai jogi személy státusz.

A regisztráció során a Hatóság és a Bizottság „maradékaltanul figyelembe veszi az egyesülés szabadságához való alapvető jogot és annak szükségességét, hogy Európában a politikai pártok pluralizmusa biztosított legyen”. (6. cikk 2. és 11. cikk 3. pont) A politikai pluralizmus értékével szemben kihívást jelenthetnek az európai szintű politikai színtérré való belépési küszöbök; úgy a parlamenti küszöbértékei, mint az uniós finanszírozásra való regisztráció tekintetében. Ez utóbbit illetően a 2014-es szabályok megerősítik a korábbi kritériumokat:

- a politikai szövetség vagy tagjai képviselhetik magukat a tagállamok legalább egyegyedében európai parlamenti, nemzeti parlamenti, regionális parlamenti képviselők vagy regionális közgyűlési tagok révén, vagy

- a politikai szövetség vagy tagpártjai a legutóbbi európai parlamenti választásokon a tagállamok legalább egynegyedében megkapták az adott tagállamok mindegyikében a leadott szavazatok legalább három százalékát (3. cikk 1.b.).

Meg kell jegyezni, az Európai vagy tagállami parlamenteken kívüli pártok hozzáférése a költségvetési támogatásokhoz szükséges előfeltétel lehet, hogy jövőbeli bejutási esélyeiket megőrizték, és ez egyúttal hozzájárulhat egy versengő pártrendszer biztosításához is. A Velencei Bizottság megállapítása szerint

„Ahol a támogatottság egy minimális küszöbének elérése elvárt a támogatásban való részesüléshez, tekintetbe kell venni, hogy egy ésszerűtlenül magas küszöb sérelmes lehet a politikai pluralizmusra vagy a kisebb pártokra nézve. Továbbá a politikai pluralizmus érdekében a parlamenti mandátumokhoz való hozzáférés küszöbértékeinél alacsonyabb küszöbök kellene a költségvetési támogatások elérése tekintetében.”<sup>[25]</sup>

A Transparency International megjegyzi, hogy az alacsonyabb küszöb nem csupán a támogatások könnyebb igénybevételét teszi lehetővé a pártoknak, hanem ezáltal azok megjelennek az átláthatósági és ellenőrzési mechanizmusok számára is.<sup>[26]</sup> Az esetleg vitatható, hogy a szabályozási szintek által előírt küszöbértékek magasak-e; de nyilvánvalóan az EU finanszírozás elérhető az EP-n kívüli nemzetek feletti pártok számára, amely az alkotmányos értékelés szempontjából egy alapvető kritériumot teljesít.

## b) Politikai célok

A definíció értelmében a politikai pártoknak és az európai politikai pártoknak politikai célokat kell követniük. A regisztráció során vizsgálják a párt alapszabályában a párt törekvéseit és céljait tartalmazó politikai programot (4. cikk 1.c.). A deklarált célok segíthetnek azonosítani a tervezett tevékenységüket, amely összevethető az alkotmányos követelményekkel; a hatóságok részéről mégsem szokás részletes közpolitikai és stratégiai programot megkövetelni a bejegyzési eljárásban. A Velencei Bizottság helyesen állapítja meg:

„Egyes államok elvárják a politikai pártoktól, hogy nyilvánosan nyújtsák be pártalkotmányukat a bejegyzési eljárásban. Ugyan egy ilyen elvárás nem egyértelműen illegitim, az államoknak biztosítaniuk kell, hogy az ilyen követelményeket nem alkalmazzák tisztességtelen hátrányokozásra vagy bármely párttal szembeni diszkriminációra. Egy ilyen követelmény nem használható fel népszerűtlen elképzelésekkel előálló pártok létrehozásával szembeni hátrányos megkülönböztetés eszközeként.”<sup>[27]</sup>

[25] CDL-AD(2010)024 [185.]

[26] TI-EU position, A).

[27] CDL-AD(2010)024 [72.]

Egyik rendelet sem határozza meg precízen a politikai célkitűzések követelményét. Ezek magukban foglalhatnak különféle célokat, amelyeket a politikai szervezetek általában követnek: versengés mandátumokért vagy más pozíciókért, (köz)politikai programok megvalósítása, kormányzati és más politikai döntések befolyásolása, a közvélemény alakítása stb. A 2003-as (és a 2014-es) rendelet 3. cikk 1.d pontjában említett feltétel szintén egy politikai célra utal, a mandátumokért való választási versengésre (itt, az Európai Parlament tekintetében). Természetesen nem lehetséges minden elképzelhető politikai célkitűzést jogszabályba foglalni, de a politikai képviselői szervezetben való részvétel iránti vágy általánosan elfogadott követelmény egy működő (létező) párttal szemben. Fel kívánom hívni ugyanakkor a figyelmet arra a tényre, hogy az EP választásokat a tagállamok szabályozzák bizonyos keretek között, és az EP mandátumért való versengés általában tagállami országos pártlistákkal zajlik.<sup>[28]</sup> Ezen pártlisták összeállítása viszont kívüli esik az európai politikai pártok (pártszövetségek) vezetőinek befolyásán.<sup>[29]</sup>

A Velencei Bizottság pártszabályozási irányelvei meghatározása szerint a politikai párt „személyek szabad társulása, amelynek egyik célkitűzése a közügyek intézésében való részvétel, beleértve ebbe a szabad és demokratikus választásokon való jelöltállítás”.<sup>[30]</sup> Úgy ítélem meg, hogy a „közügyek intézésében való részvételre” utalás a pártpolitikai célok valamelyest pontosabb meghatározása.

### c) Az Európai Unió alapértékeinek tiszteletben tartása

A 2003. évi rendelet 3. cikk c. pontja az Európai Unió alapelveire utal: programjukban és tevékenységüket tekintve a politikai pártok kötelesek tiszteletben tartani a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának, valamint a jogállamiság elvét. Az Európai Parlament a képviselők egynegyedének kérésére – akik az Európai Parlamentben legalább három politikai csoportot képviselnek – a képviselők többsége által ellenőrzi, hogy az európai szintű politikai párt továbbra is megfelel-e a kérdéses feltételeknek (5. cikk (2) bek.). A 3. cikk utalása az EUSZ 2. cikkére rímel, amelynek szövegezése némileg eltér („Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi

[28] A Tanács 2002/772/EC határozata, 1. cikk értelmében „Az Európai Parlament tagjait valamennyi tagállamban az arányos képviselet elve alapján, listás vagy egyetlen átvihető szavazatos rendszer szerint választják. A tagállamok az általuk elfogadott eljárás szerinti preferenciális listás szavazást is lehetővé tehetik. A választásnak általánosnak, közvetlennek, szabadnak és titkosnak kell lennie.” Az STV rendszert csak kevés országban használják (Írország, Málta, UK); továbbá több országban nem csak pártok állíthatnak jelöltet az EP választáson. Lásd <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0176+0+DOC+XML+V0//HU#title2> (2016-11-30)

[29] Jansen, 2001, 24.; Hix - Noury - Roland, 2007, 133–136.

[30] CDL-AD(2010)024, [9].

jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul.”), ám ezt az eltérést tisztázza a 2014-es rendelet 3. cikk (1) bek. c. pontja, amely már szó szerint idéz. Az ezzel kapcsolatos eljárási kérdésekre alább még visszatérünk.

#### d) Belső demokrácia

Amennyiben egy politikai párt tiszteletben tartja a demokrácia értékét, tevékenységét, céljait és programját ennek megfelelően fogja alakítani. Az pedig inkább kétséges, hogy egy párt képes-e demokratikus kormányzásra és be tudja-e tölteni szerepét a demokratikus eljárásokban, ha belső szervezete és működése nem felel meg a demokratikus elvárásoknak. A Velencei Bizottság rávilágít, hogy „A pártok demokráciában betöltött fontos szerepe miatt néhány ország jogszabályi előírásokat fogalmazott meg a pártok bizonyos belső funkcióinak demokratikus természetét illetően. Ezen jogszabályok alapját és alkalmazását tekintve alapos megfontolásra van szükség. A párt belső működésének szabályozása, ahol ezzel élnek, csak szűk körű legyen, annak érdekében, hogy ne jelentsen indokolatlan beavatkozást a pártok mint szabad egyesülések belső szervezetalakítási jogába. Ugyanakkor, mivel a pártok közreműködnek a közvélemény kinyilvánításában és a választások során a jelöltállításban, néhány belső szervezeti szabály előírása szükségesnek mondható, a demokratikus társadalom megfelelő működése érdekében. A legáltalánosabban elfogadott előírások azon elvárásokra korlátozódnak, amelyek az átlátható döntéshozatali eljárásokra vonatkoznak, illetve a párt tagságának befolyását kívánják intézményesíteni a párt alapszabályának megalkotásába és a jelöltállításba.”<sup>[31]</sup>

A 2014-es rendelet előírja, hogy az európai politikai párt alapszabályának rendelkezéseket kell tartalmaznia a belső pártszervezet vonatkozásában, kitérve a) a tagfelvétel, kilépés és kizárás részletes szabályaira; b) a tagok jogaira és kötelezettségeire, a megfelelő szavazati jogokra; c) a párt irányító testületeinek hatáskörére és összetételére, külön ismertetve a jelöltek kiválasztása tekintetében alkalmazandó kritériumokat, valamint a kinevezésüket és felmentésüket; d) a párt belső döntéshozatali eljárásaira, különös tekintettel a szavazási eljárásokra és a határozatképességre; e) az átláthatóság szempontjának érvényesítésére; és f) a párt alapszabályának módosítására vonatkozó belső eljárásra. (4. cikk (2) bek.)

Ezeket a szabályokat értékelhetjük úgy, mint egyfajta alapvető tájékoztatás a döntéshozatali eljárásokról és tagsági jogokról, a belső demokratikus szervezet vizsgálata körében. Az értékelés következő szintje az lehet(ne), hogy az adott szavazási eljárások és határozatképességi szabályok stb. tekintetében hol és milyen természetű többségi követelmények felelnek meg a demokrácia alapelveinek.

[31] CDL-AD(2010)024, [97]-[98].

### 3. Jogi személyiség

A 2014. évi új szabályozás 12. cikke értelmében az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok európai jogi személyiséggel rendelkeznek. Az európai jogi személyiség új természetű jogintézménye az uniós jognak, amelyvel inkább a társasági jogban (ld. *Societas Europaea*<sup>[32]</sup>) és magának az Uniónak és szerveinek jogi személyisége kapcsán találkozhattunk.

Az európai politikai pártok jogképessége jelenleg a tagállami jogrendszerek általi elismerésből fakad (lásd 2003. évi rendelet, 3. cikk a.). Az európai jogi személyiség révén az európai politikai pártok jogi elismeréssel és jogképességgel bírnak (fognak bírni) az összes tagállamban (2014-es rendelet, 13. cikk). Az európai jogi személyiséget a párt azon a napon szerzi meg, amikor a Hatóság bejegyzési határozata az EU Hivatalos Lapjában megjelenik (15. cikk (1) bek.).

Az európai politikai pártoknak székhellyel kell rendelkezniük valamely tagállamban, következésképpen működésükre nézve többszintű szabályozás létezik: bizonyos kérdésekben a 2014-es rendelet, más tekintetben a székhelyük szerinti tagállam nemzeti jogának megfelelő rendelkezései alkalmazandók (14. cikk (2) bek.). Megemlíthető, hogy egyes államokban a pártoknak nincs szüksége állami regisztrációra a működéshez,<sup>[33]</sup> ám egy bizonyos szinten az állami támogatás vagy más előnyök (saját bankszámla, szerződések stb.) érdekében a jogképesség már kötelező előfeltételnek tűnik a létezéshez.

Az európai jogi személyiség megszerzésével a párt elveszíti a „tagállami” jogi személyiséget, pontosabban ez utóbbi átalakul európaivá. Egy ilyen entitás teljes mértékben megőrzi korábbi jogait és kötelezettségeit (15. cikk (3) bek.). Az európai ismét tagállami jogi személyiséggé alakul vissza, amennyiben a Hatóság törli a pártot a nyilvántartásából, az alább bemutatott eljárás nyomán. Amennyiben a székhely szerinti állam joga alapján a párt nem szerez jogi személyiséget, ezen állam joga szerinti eljárásban fel kell számolni. Mivel a de-regisztráció szankciós jelleggel bírhat, szükséges arról rendelkezni, hogy a „Hatóság, valamint az Európai Parlament engedélyezésre jogosult tisztviselője – különösen az Európai Unió általános költségvetéséből kapott források és a 27. cikkel összhangban kiszabott pénzügyi szankciók behajtásának biztosítása érdekében – megállapodhat az érintett tagállammal az európai jogi személyiség megszüntetésének módozatairól.” (16. cikk (7) bek.)

[32] Ennek bevezetését hasonló nemzetek feletti vagy föderális szempontok vezették, mint amelyeket az európai politikai pártok esetében láttunk, ezek áttekintéséhez lásd: Lenoir, 2008, 13–21.

[33] „There are no registration requirements in Germany, Greece or Switzerland... In Denmark and The Netherlands, political parties are not obliged to register, but certain formalities are required in order for them to participate in elections.” CDL-AD(2010)024, [65]-[67].

### III. ELJÁRÁSOK

Az eddig ismertetett feltételek és fogalmak különös jelentőségre akkor tesznek szert, amikor nem csupán a politikai párt minőségéről, de egyúttal az uniós támogatásra jogosultságról is dönteni kell. A 2003-as rendelet 4. és 5. cikkei szerint az előírt feltételek megvalósulásáról az Európai Parlamentnek van hatásköre dönteni. Először, amikor pályázati alapon dönt a pénzügyi támogatásról, majd pedig amikor rendszeresen igazolja, hogy az európai pártok folyamatosan eleget tesznek a 3. cikk a. és b. pontjai szerinti követelményeknek. A legérdekesebb teszt mindazonáltal a 3. cikk c. pontjában foglalt uniós alapértékek tiszteletben tartására vonatkozik, ezt az EP a képviselők egynegyedének kérésére – akik legalább három politikai csoportot képviselnek – a képviselők többségi szavazata által ellenőrzi.

Meg kell jegyezni, hogy az EP valójában egy *par excellence* politikai testület, ámbar döntései egyes személyek jogait és kötelezettségeit befolyásolhatják; különösen így van, amikor arról határoz, hogy a politikai pártok tiszteletben tartják-e az uniós alapelveit. A már megítélt támogatás ugyanis visszavonható, ha az EP úgy találja, hogy az adott párt programja vagy tevékenysége ellentétes ezekkel az értékekkel. Az 5. cikk (3) bekezdése értelmében „az érintett európai szintű politikai pártot, amely ezen okból elveszítette ilyen minőségét, kizárják az e rendelet alapján biztosított finanszírozásból.” Így ez az aktus a pártok számára finansiális hátránnyal jár, amennyiben elveszítik „európai szintű” párt minőségüket.

Az EU értékeinek való megfelelés megítélése amúgy érzékeny politikai kérdés; általában az EUSZ 7. cikk alkalmazásáról szóló diskurzusban merült fel.<sup>[34]</sup> Egy párt tevékenységének minősítése talán kevésbé kényes kérdés, mint egy tagállam uniós értékekkel ellentétes magatartásának kinyilvánítása; ám mégis felveti a gyanút, hogy egy jogi normának egy képviseleti szerv (az EP) általi alkalmazása megfelel-e a tisztességesség, igazságosság, politikailag kiegyensúlyozottság iránti elvárásoknak. A rendeletben (2003) szereplő szűkszavú szabályok (5. cikk (2) bek.) célja, hogy garantált legyen egyfajta tisztességes eljárás: az ellenőrzés elvégzése előtt az Európai Parlament meghallgatja az érintett európai szintű politikai párt képviselőit, és felkér egy független személyekből álló bizottságot, hogy észszerű határidőn belül alkosson véleményt az adott kérdésről.<sup>[35]</sup>

A 2014. évi rendelet egy új Hatóságot (*Authority for European political parties and European political foundations*) hozott létre, amely „dönt az európai politikai pártok és európai politikai alapítványok bejegyzéséről és nyilvántartásból való törléséről.” Ezzel a EP-től eltávolítja a fentebb említett érzékeny döntéseket egy, a politikai megfontolásoktól elválasztott, tisztességes eljárás érdekében. A Hatóság az új rendeletben előírt eljárásban dönt a pártok és alapítványok regisztrációjáról,

[34] Láncoş, 2014, 411–423.

[35] Az Európai Emberi Jogi Bíróság lefektetett néhány szempontot az ilyen (politikai testület jogalkalmazási döntésére irányuló) eljárások tisztességes jellegével kapcsolatban, lásd *Karácsony and others v Hungary* (2014) [79]–[85].

a nyilvántartásból való törlésről, valamint rendszeresen ellenőrzi a regisztráció feltételeinek meglétét. (6. cikk (2) bek.) Az EU értékeivel való összhang ellenőrzése során kikéri a „független kiemelkedő személyek bizottsága” véleményét (11. cikk). Ez a Bizottság 6 tagú, 2-2 főt a Parlament, a Tanács és a Bizottság jelöl ki (a korábbi rendelet szerinti bizottság 3 tagú volt). Mind a Hatóság, mind a Bizottság döntéseiben „teljes mértékben figyelembe veszi az egyesülés szabadságához való alapvető jogot és annak szükségességét, hogy Európában a politikai pártok pluralizmusa biztosított legyen.” (6. cikk (2) bek. és 11. cikk (3) bek.)

A Hatóság jogállása jól látható módon került kialakításra, hogy az autonóm pozíciót biztosítson; egyebek között előírva, hogy a Hatóság igazgatóját 5 évre az EP, a Tanács és a Bizottság egyetértésben választja,<sup>[36]</sup> meg nem újítható mandátummal; az Igazgató feladatai ellátásakor független, s nem fogadhat el semmilyen utasítás egyetlen intézménytől, kormánytól vagy más testülettől sem.

A Hatóság lesz a jövőben, amely dönthet a pártok nyilvántartásból való törléséről tagállami (a székhely szerinti állam kérelmét a nemzeti jog megsértésére alapozza, 16. cikk (3) bekezdés) vagy uniós (az EP, Tanács vagy Bizottság kérelme az EU alapelveinek megsértésére hivatkozhat, 10. cikk (3) bekezdés) megkeresésre. A törlésről szóló határozat alapja az uniós értékek tiszteletben tartásának nyilvánvaló és súlyos megsértése. A döntést közölni kell a Parlamenttel és a Tanáccsal (három hónap áll rendelkezésükre ellenvetéssel élni), ki kell hirdetni az EU Hivatalos Lapjában, és csak a kihirdetést követő három hónap után lép hatályba. (10. cikk (4)-(5) bek.)

Jelenleg az EP által végzett ellenőrzést követően panasszal az EU Bíróságához lehet fordulni, amely jogorvoslati lehetőség jogalapja nem kellően világos a rendelet szövegében. A 2003-as szabályozás preambuluma (15. pont) laza utalása értelmében „A Bíróság joghatósága alá tartozó bírósági felülvizsgálat segíti e rendelet helyes alkalmazását.” A bírósági hatáskör egyértelműen az EP Elnöksége által kiadott, a 2003-as rendelethez tartozó végrehajtási határozatában (13. cikk) jelenik meg, amely csak az „e határozat alapján meghozott határozatok” elleni fellebbezés lehetőségét nyilvánítja ki.<sup>[37]</sup> A 2014-es rendelet egyrészt megtartja a meghallgatáshoz való jogot, másrészt világosabban fogalmaz a jogorvoslati jogot illetően (34-35. cikkek). A Bíróság hatáskörét kifejezett szabály írja le:

„Az Európai Unió Bírósága az EUMSZ 263. cikkével összhangban megvizsgálja a Hatóság határozatainak jogszerűségét, és az EUMSZ 268. és 340. cikkével összhangban hatáskörrel rendelkezik a Hatóság által esetlegesen okozott károk miatti kártérítési vitákban. Ha a Hatóság elmulasztja az e rendelet által előírt valamely határozat meghozatalát, akkor az EUMSZ 265. cikkével összhangban mulasztás megállapítása iránti kereset indítható vele szemben az Európai Unió Bírósága előtt. (6. cikk (11) bek.)

[36] A demokratikus elvből fakadóan érdemes lenne a kisebb vagy „ellenzéki” EP frakciók közreműködésének szabályait is kidolgozni ebben az eljárásban (jelölés, szavazati többségek stb.).

[37] Lásd: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0304\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0304(01)&from=EN) (2016-11-30)



Az e rendelet alapján hozott határozatok az EUMSZ vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően az Európai Unió Bírósága előtt bírósági eljárás tárgyát képezhetik.” (35. cikk)

A politikai pártok jogállásával kapcsolatos hatósági eljárási kérdések tekintében megemlíthetjük a Velencei Bizottság megállapítását a bejegyzési eljárások határidőhöz kötöttségéről, amely szerint ennek ésszerűen rövidnek kell lennie, hiszen ezen eljárások elhúzódása ésszerűtlen akadályokat képezhet a pártok regisztrációja és a politikai versenyben való megjelenésével szemben.<sup>[38]</sup> A 2003-as rendelet mindössze egyetlen határidőt tartalmazott, az EP-nek három hónap alatt kell döntenie a támogatás iránti kérelemről. A 2014-ben kialakított eljárási szabályok sokkal kifinomultabbak: a Hatóság a bejegyzésről egy hónapon belül dönt (ez 4 hónap lehet, ha valamely tagállammal egyeztetni szükséges), amennyiben a Hatóság a független kiemelkedő személyekből álló bizottságtól véleményt kér, a bizottságnak ehhez két hónap áll a rendelkezésére. (9. cikk (2) és 10. cikk (3) bek.) Fontos megjegyezni, hogy ellenőrzési eljárás nem kezdeményezhető az európai politikai párttal szemben az EP választásokat megelőző két hónapban. A nyilvántartásba vételi vagy az onnan való törlési eljárásban a Hatóságot egyéb határidő nem köti. Ebből fakadóan az ellenőrzési eljárások önmagukban is figyelmeztető eszközként használhatóak az európai politikai pártokkal szemben, mivel ezekben a Hatóság számára különösebb határidő vagy határozathozatali kötelezettség nincs meghatározva. A Hatóság ezért rendelkezik némi diszkrécióval az ellenőrzési eljárások elnyújtása vagy megszüntetése tekintetében. Mindezek alapján üdvözlendő volna egy olyan pontosítás, amely a Hatóság minden eljárására határidőt tűz ki.

A pártfinanszírozási szabályozás elmúlt évtizedes gyakorlatában kevés (jog) vitás esetet találunk. A jobboldali *Alliance of European National Movements (AENM)* támogatásával és működésével kapcsolatban erős kritikákat fogalmaztak meg, állítván, hogy az AENM sérti az EU alapelveit.<sup>[39]</sup> Az EP 2013 októberében az európai párt támogatásának 45 ezer eurós csökkentéséről döntött, amelynek indokolása az AENM tagszervezeteinek (tag-pártjainak) zsidókkal, romákkal és muszlimokkal szembeni ellenséges és rasszista tevékenységére utalt. A pártszövetség az EU Bíróságához fordult panaszával, egyebek között a jogállamiság sérelmére hivatkozva, amennyiben az AENM hátrányos megkülönböztetés áldozata lett költségvetési szempontból, más európai pártokkal szemben és az intézkedés előtt nem biztosították számára a meghallgatáshoz való jogot; továbbá hatásköri visszaélés megállapítását is kérve, mivel szerintük az EP pénzügyi szankciókat használt egy olyan párt tevékenységének korlátozása érdekében, amelynek

[38] CDL-AD(2010)024, [69.].

[39] Haydon, 2013, <http://www.libdemvoice.org/meps-call-for-review-of-funding-for-european-farright-32964.html>; Horváth 2013, <http://alfahir.hu/node/125183> (2016-11-30)

politikai nézeteit néhány EP képviselő nem osztja. A panasz eljárás a Bíróság érdemi döntése nélkül zárult, mivel az AENM „rendezte” vitáját az EP elnökségével.<sup>[40]</sup>

#### IV. ÖSSZEGRZÉS

Az Európai Unió által kialakított, az európai politikai pártokra vonatkozó szabályozás célja, hogy fejlessze a demokráciát az Unióban és élénkítse az állampolgári részvételt a többszintű európai politikai rendszerben. A politikai pártok megfelelő szervezetnek tűnnek ezek eléréséhez, de megfelelő-e a szabályozás? Dolgozatomban az európai politikai párt fogalmát elemeztem a 2003. és 2014. évi rendeletek összevetésével, valamint a nemzeti szintű politikai rendszerek sajátosságainak és az európai szabályozási standardok (a Velencei Bizottság által kidolgozott alkotmányos elvek) figyelembevételével. Megvizsgáltuk a párt lépcsőzetes fogalmát, valamint a tagállami és az uniós jogrendszerek találkozási pontjait.

Amikor az Uniót kihívás elé állítják az euroszeptikus vagy radikális pártok, ezek költségvetési támogatása kényelmetlen szituációkat eredményez. Ebben az esetben elvárható, hogy ezen szervezetek zavaró politikai nézeteinek és az Unió alapvető értékeinek az egybevetése során a politikai diszkriminációtól mentesen járjon el az EU. Az Unió mint militáns demokrácia a közösnek vallott alapelvei megsértésével kapcsolatban csakis a jogállamiságnak megfelelő, tisztességes eljárást folytathat. Ezek az alapvető értékek az európai politikai párt fogalmi elemének tekinthetők, akárcsak az európai politikai párt létezésével kapcsolatos eljárás tisztességes jellege is.

Az EU helyesen ismerte fel az európai politikai pártok lehetséges funkcióit, és létrehozta finanszírozási rendszerét azok szervezetére, tevékenységére, alapítványaira és EP képviselőcsoportjaikra egyaránt kiterjesztve. A finanszírozás célok megvalósulásának feltétele, hogy a jövőben a szóban forgó rendeletek által tételezett – a pártok és a polgárok aktivitásával kapcsolatos – várakozások beteljesednek. Még hosszú az út, de a célt támogató anyagi források rendelkezésre állnak.

[40] T-678/13 sz. ügy, AENM v Parliament, lásd: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013TN0678&from=HU> (2016-11-30) Az ügyet a Bíróság törölte a nyilvántartásából, érdemi határozat nélkül lezárva. Kiegészítő tájékoztatást kértem s kaptam az AENM alelnökétől, Kovács Béla képviselőtől, aki szerint a vita jóval inkább technikai jellegű volt, az EP hivatalának pénzügyi hibáiból fakadt. Ezek korrekcióját követően vonta vissza az AENM a keresetét.

## IIRODALOM

- *Guidelines on Political Party Regulation*, OSCE/ODIHR and Venice Commission, Venice 2010. [CDL-AD(2010)024]
- Haydon, Paul (2013): 'MEPs call for review of funding for European far-right', *Liberal Democrat Voice*, 31<sup>st</sup> January, <http://www.libdemvoice.org/meps-call-for-review-of-funding-for-european-farright-32964.html>
- Hix, Simon (2005): *The Political System of the European Union*, 2<sup>nd</sup> edn, Palgrave, London.
- Hix, Simon (2008): The EU as a new political system. In: Caramani, Daniele (Ed.): *Comparative Politics*. Oxford University Press, Oxford, 573–601.
- Hix, Simon – Noury, Abdul G. – Roland, Gérard (2007): *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge University Press, New York
- Horváth Ádám (2013): Az Unióban és keleten is a Magyar érdekekért. *alfahír*, 2013. június 2. <http://alfahir.hu/node/125183> (2016-11-30)
- Jansen, Thomas (2001): *Pan-European Political Parties*. Federal Trust for Education and Research, London. (European Essay, No. 14.)
- Ladrech, Robert (2006): The European Union and Political Parties. In: Katz, Richard S. – Crotty, William (Eds.): *Handbook of Party Politics*. Sage, London, 492–498.
- Láncoš Petra Lea (2014): Értékek és elvek az európai médiajog területén. In: Koltay András – Török Bernát (Eds.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*. CompLex, Budapest, 401–439.
- Lenoir, Noëlle (2008): 'The Societas Europaea (SE) in Europe: A Promising Start and an Option with Good Prospects'. *Utrecht Law Review*, No. 1. 13–21.
- OECD (2016): *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en> (2016-11-30)
- Rowbottom, Jacob (2010): *Democracy Distorted. Wealth, Influence and Democratic Politics*. Cambridge University Press.
- Szabó Zoltán Gyula (2010). Az európai pártok és alapítványaik finanszírozására vonatkozó jogszabályok, *Jog-Állam-Politika* No. 3. 139–152.
- Timușă, Natalia – Lightfoot, Simon (2014): Europarties: Between the processes of 'deepening' and 'widening'. *Acta Politica*, No. 1., 51–70.
- Transparency International (2012): '*EU Position Paper European Commission reform proposal: Statute and Financing of European Political Parties*', 2012 [hereinafter: TI-EU position], <http://trans2.demo.mujo.be/wp-content/uploads/2012/11/TI-EU-Position-Paper-Europarty-Financing.pdf>.

## EGYÉB DOKUMENTUMOK ÉS JOGFORRÁSOK

- Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding. Official Journal L 297, 15/11/2003 pp. 0001 – 0004.
- Regulation (EC) No 1524/2007 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2007 amending Regulation (EC) No 2004/2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding. Official Journal L 343, 27.12.2007, p. 5–8.

- Regulation (EU, Euratom) No 1141/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the statute and funding of European political parties and European political foundations. Official Journal L 317, 4.11.2014, p. 1–27.
- Decision of the Bureau of the European Parliament of 29 March 2004 laying down the procedures for implementing Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council on the Regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding (2011/C 112/01), [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0304\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0304(01)&from=EN)
- *AENM v Parliament*, CJEU T-678/13
- *Karácsony and others v Hungary*, ECHR (2014)